

# Die internationale Sicht: Ein deutsches Lieferkettengesetz als Vorbild für Europa?

---

Andreas Rühmkorf

2020-06-15T09:00:00

In den letzten Jahren haben zunehmend die Heimatstaaten transnationaler Unternehmen gesetzliche Regelungen für globale Lieferketten erlassen. Diese Gesetze sollen das weltweite Handeln transnationaler Unternehmen dahingehend beeinflussen, dass diese Unternehmen mehr Verantwortung für ihre globale Lieferkette übernehmen und sie sich stärker für die Einhaltung von Arbeitsstandards, Menschenrechten und Umweltschutz einsetzen. Dieser Ansatz basiert maßgeblich auf der Idee der Komplementarität von staatlichen Regelungen (*public governance*) und privater Regulierung (*private governance*).

Die bisherigen nationalen Lieferkettengesetze unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der von ihnen geregelten Themen (z.B. Kinderarbeit oder Korruption) sowie des Regelungsinstruments (z.B. Berichterstattungspflicht oder Unternehmensstrafbarkeit). Man kann diese Gesetze nach ihrer Regelungsstärke in ein Regelungskontinuum einteilen, das im folgenden kurz diskutiert wird.

## Weiche Regulierung: Britische Transparenzgesetzgebung

Die erste (weichste) Stufe sind softe Transparenzgesetzgebungen. Hierunter fallen insbesondere der [UK Modern Slavery Act 2015](#) und der [California Transparency in Supply Chains Act 2010](#). Der UK Modern Slavery Act verpflichtet Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 36 Millionen britische Pfund, für jedes Geschäftsjahr eine Erklärung zu Sklaverei und Menschenhandel abzugeben. In dieser Erklärung sollen Unternehmen über die Schritte berichten, die sie im vergangenen Geschäftsjahr unternommen haben, um sicherzustellen, dass Sklaverei und Menschenhandel in keiner ihrer Lieferketten und in keinem Teil ihres Unternehmens vorkommen. Alternativ kann ein Unternehmen erklären, dass es keine diesbezüglichen Schritte unternommen hat. Das Gesetz enthält eine Aufzählung von Aspekten, über die in der Erklärung berichtet werden kann (z.B. Verfahren des Unternehmens zu Sorgfaltspflichten), aber die Berichterstattung hierüber ist nicht verpflichtend.

Das Gesetz enthält so gut wie keine Durchsetzungsmechanismen. Der [Leitfaden des britischen Innenministeriums](#) weist diesbezüglich darauf hin, dass der zuständige Minister eine einstweilige Verfügung gegen ein Unternehmen erlassen kann, das keine Erklärung in einem Geschäftsjahr veröffentlicht. In der Praxis setzt die Regierung für die Durchsetzung der Berichtspflicht auf Verbraucher, Investoren

und Nichtregierungsorganisationen, die öffentlichen Druck ausüben sollen, wenn ein Unternehmen sich nicht an die Berichtspflicht hält oder keine Schritte zur Bekämpfung von Sklaverei und Menschenhandel vorgenommen hat.

Angesichts dieser weichen Regelung ist es wenig überraschend, dass Untersuchungen eine eher geringe Compliance zeigen: Studien gehen davon aus, dass circa nur die Hälfte der berichterstattungspflichtigen Unternehmen [überhaupt eine Erklärung abgibt](#).

Generell lässt sich feststellen, dass nichtfinanzielle Berichterstattungspflichten lange Zeit das gesetzgeberische Mittel erster Wahl zur Regelung zu Fragen der Unternehmensverantwortung waren. Dies zeigt sich auch an der [sogenannten CSR – Richtlinie](#), die durch das [deutsche CSR-Richtlinien-Umwandlungsgesetz](#) 1:1 in nationales Recht umgesetzt wurde. In der Regulierungstheorie wird nichtfinanzielle Berichterstattung als ein sogenanntes reflexives Steuerungsinstrument betrachtet. Die Grundidee ist, dass die Unternehmen Lernprozesse durchlaufen, die dazu führen, dass sie ihr Verhalten verbessern. Dieses Regulierungsinstrument bietet Flexibilität, d.h. Unternehmen können über die Ausgestaltung der inhaltlichen Erwartung, dass sie bestimmte Dinge tun (z.B. Menschenrechte achten), selber bestimmen.

## **Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten: Frankreich und die Niederlande**

Deutlich stringenter ist das 2017 in Frankreich erlassene [devoir de vigilance](#) Gesetz. Es wird in diesem Symposium an anderer Stelle genauer besprochen. Die von dem Gesetz umfassten Unternehmen müssen einen menschenrechtlichen Sorgfaltsplan aufstellen, in dem sie Risiken identifizieren, dass Menschenrechte, Gesundheit und Sicherheit oder Umweltbelange durch ihre Geschäftstätigkeit, die ihrer Tochterunternehmen oder von ihnen kontrollierten Unternehmen verletzen. Der Plan muss Lieferanten und Sublieferanten miteinbeziehen, mit denen das Unternehmen eine etablierte Geschäftsbeziehung hat. Die französische Rechtsprechung wird entscheiden müssen, ob hierunter nur direkte Lieferanten fallen oder auch Sublieferanten.

Außerdem müssen die Unternehmen Maßnahmen vornehmen, um Risiken für die Verletzung der genannten Aspekte wie Menschenrechte zu reduzieren. Der Plan muss wirksam umgesetzt und in dem Geschäftsbericht des Unternehmens veröffentlicht werden. Die Verpflichtungen für Unternehmen erinnern an die Vorgaben der UN – Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Auf der Sanktionsseite findet sich die Möglichkeit, dass Unternehmen durch Bußgeldzahlungen zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht gezwungen werden können sowie eine zivilrechtliche Haftung für Schäden, die durch die Sorgfaltspflicht hätten verhindert werden können. Somit geht das Gesetz nicht nur inhaltlich über die softe Transparenzgesetzgebung hinaus, sondern sie reicht potentiell auch weit in die Lieferkette und enthält einige Sanktionen (wenngleich auch nicht alle, die ursprünglich vorgesehen waren).

Inhaltlich enger gefasst ist das [niederländische Sorgfaltspflichtengesetz zur Bekämpfung von Kinderarbeit](#) aus dem Jahr 2019. Dieses Gesetz führt eine generelle Sorgfaltspflicht ein, die die Lieferung von Waren oder Dienstleistungen verhindern soll, die durch Kinderarbeit produziert wurden. Betroffen sind Unternehmen, die Waren oder Dienstleistungen an niederländische Kunden anbieten, einschließlich Unternehmen, die außerhalb der Niederlande registriert sind. Die Unternehmen müssen einschätzen, ob es einen begründeten Verdacht gibt, dass ein Produkt oder eine Dienstleistung mit Kinderarbeit in Verbindung gebracht wird. Wenn es einen solchen begründeten Verdacht gibt, dann muss das Unternehmen einen Aktionsplan entwickeln und implementieren. Das Unternehmen muss berichten, dass es seiner Sorgfaltspflicht nachgekommen ist. Die Berichte der Unternehmen werden von einer Behörde in einem öffentlich zugänglichen Register veröffentlicht. Die einzelnen Schritte ähneln wie beim französischen Gesetz den Vorgaben der UN – Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte.

Die Opfer von Kinderarbeit sowie Verbraucher und andere Stakeholder können auf der Basis von konkreten Beweisen über Verstöße gegen die Sorgfaltspflicht eine Beschwerde bei der Regulierungsbehörde einreichen. Ferner gibt es eine strafrechtliche Sanktion gegen Unternehmen, die ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nicht nachkommen. Die Regulierungsbehörde kann eine Geldbuße gegen Unternehmen verhängen, die ihren Bericht nicht veröffentlichen oder keine Untersuchungen anstellen oder keinen Aktionsplan erstellen. Hinsichtlich seiner Stringenz im Sinne von Pflichten und Sanktionen ist dieses Gesetz in jedem Fall am stärkeren Ende des Regelkontinuums angesiedelt.

## **Unternehmensstrafbarkeit als Mittel gegen Korruption in Großbritannien**

Das strengste Gesetz im bestehenden Regelungskontinuum ist der [UK Bribery Act](#), der eine Unternehmensstrafbarkeit enthält. Dieses Gesetz wurde zwar nicht mit Blick auf Lieferketten erlassen, hat aber durchaus Auswirkungen darauf und wird auch in Großbritannien als ein mögliches Model für Lieferkettenregelungen diskutiert.

Nach diesem Gesetz kann ein Unternehmen (C) strafbar sein, wenn es nicht verhindert, dass eine mit ihm „verbundene“ Person (*associated person*) eine andere Person mit der Absicht besticht, hierdurch Geschäfte zu erhalten oder fortzuführen oder einen Vorteil in der Vornahme von Geschäften für C zu erhalten oder fortzuführen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber, dass Unternehmen C nicht strafbar ist, wenn es eine sogenannte angemessene Vorgehensweise (*adequate procedures*) vorgenommen hat, die geeignet ist, zu verhindern, dass eine mit ihm assoziierte Person Korruptionshandlungen begeht.

Für die rechtsvergleichende Diskussion zu Lieferketten sind hierbei drei Dinge besonders relevant: Der UK Bribery Act hat eine extraterritoriale Wirkung und die Korruptionshandlung der assoziierten Person kann außerhalb von Großbritannien begangen werden; der Gesetzestext zählt in einer nicht-abschließenden Liste einige Personen auf, die eine *associated person* sein können, nämlich sowohl

natürliche als auch juristische Personen, z.B. Angestellte, Tochterunternehmen oder ein Vertreter; und drittens enthält der [Leitfaden der Regierung](#) zu dem Gesetz eine Aufzählung von Beispielen für „angemessene Verfahren“. Hierzu werden unter anderem due diligence – Prozesse erwähnt.

Während man sagen kann, dass das Gesetz indirekt den Unternehmen due diligence – Maßnahmen auferlegt und es aufgrund der Unternehmensstrafbarkeit am strengen Ende des Regelungskontinuums liegt, ist es in inhaltlicher Sicht eng gefasst. Die Lieferkette wird nicht im Gesetzeswortlaut erwähnt. Die nicht abschließende Liste benennt Angestellte des Unternehmens, Vertreter und Tochterunternehmen. Allerdings erwähnt der Leitfaden der Regierung auch direkte Lieferanten. Es wird für diese Situation empfohlen, dass das Unternehmen am Beginn der Lieferkette Verfahren zur Verhinderung von Korruptionshandlungen gegenüber seinen direkten Lieferanten unterhalten sollte und seine direkten Lieferanten wiederum gleiche Maßnahmen gegenüber ihren Sublieferanten unterhalten.

## **Was wirkt? Gedanken zum Zusammenspiel von staatlichen und privaten Regelungen**

Die bestehenden Gesetze unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer Regelungsstärke, sondern auch thematisch. Bis auf das französische vigilance – Gesetz regeln die anderen staatlichen Regelungen eher Einzelthemen der Unternehmensverantwortung: Menschenhandel und Sklaverei, Kinderarbeit, Korruption. Gerade da etliche der Gesetze auch ausländische Unternehmen betreffen, die im jeweiligen Staat geschäftlich tätig sind, kann man etwas kritisch von einem „Flickenteppich“ sprechen. Eine solche Betrachtung wäre aber nicht fair, da die nationalen Gesetze oftmals das Ergebnis eines mühsamen Verhandlungsprozesses sind. Ebenfalls zeigen die Gesetze das sich langsam entwickelnde Verständnis, dass gesetzliche Regelungen in den Heimatstaaten transnationaler Unternehmen notwendig sind, um mehr Unternehmensverantwortung für globale Lieferketten zu erreichen.

Das anfangs erwähnte Zusammenwirken von *public governance* und *private governance*, also von staatlicher (d.h. die Gesetze) und privater Regelung (d.h. wie die Unternehmen mit den jeweiligen Themen innerhalb ihrer Lieferkette umgehen, z.B. in ihrem Lieferantenkodex), wirft nun die Frage auf, welche Gesetze aus dem Regelungskontinuum effektiver darin sind, das Verhalten von transnationalen Unternehmen zu steuern. Es gibt bislang kaum Studien, die sich mit den unterschiedlichen Wirkungen verschiedener Gesetzestechniken beschäftigen, d.h. die vergleichen, wie transnationale Unternehmen ihr Verhalten in ihrer Lieferkette aufgrund von gesetzlichen Regelungen anpassen.

Der Autor dieses Beitrags hat zu dieser Frage mit einer Co-Autorin eine [kleine Untersuchung von Unternehmensdokumenten](#) (z.B. Lieferantenkodizes) von 25 FTSE100 Unternehmen in Großbritannien durchgeführt. Es war das Ziel der Untersuchung, einen ersten Eindruck davon zu gewinnen, ob die unterschiedlich

strengen Regelungen im UK Bribery Act und im UK Modern Slavery Act zu einer differenzierten Umgang der Unternehmen mit diesen beiden Themen in ihren öffentlich zugänglichen Dokumenten führt.

Es war nicht beabsichtigt und möglich, eine direkte Kausalbeziehung zwischen den Gesetzen und ihrer Auswirkung auf die Lieferketten-Governance der untersuchten Unternehmen zu zeigen. Gleichwohl ist es erwähnenswert, dass die Dokumente deutliche Unterschiede im Umgang der 25 FTSE100 Unternehmen mit den beiden Themen gezeigt haben: Während Korruption offenbar ein echtes Compliance-Thema für die Unternehmen geworden ist, so scheinen Sklaverei und Menschenhandel weiterhin eher ein Thema für das freiwillige Engagement der Unternehmen im Rahmen ihrer CSR- und Nachhaltigkeitsarbeit geblieben zu sein. Dieses zeigt sich unter anderem an folgenden Punkten: Die Wortwahl zu Korruption in den Einkaufsbedingungen und Lieferantenkodizes in den untersuchten Dokumenten war wesentlich zwingender als zu Sklaverei und Menschenhandel; alle 25 Unternehmen hatten separate Richtlinien zur Korruptionsverhinderung veröffentlicht, die als eine due diligence – Maßnahme eingeordnet werden konnte, wohingegen ein solches Vorgehen zu Sklaverei und Menschenhandel nicht zu verzeichnen war; die Berichterstattung zu Korruption war wesentlich umfangreicher und darüber hinaus auch strenger formuliert (z.B. Nulltoleranz).

Diese Beobachtungen legen die Vermutung nahe, dass der Gebrauch eines strengeren Regelungsinstruments wie des Unternehmensstrafrechts sich wirksamer auf das Unternehmenshandeln auswirkt als der eines weichen Instruments wie eine Berichterstattungspflicht. Unternehmen am Beginn der globalen Lieferketten scheinen die Themen ernster zu nehmen, die gesetzlich strenger geregelt und sanktioniert sind.

## **Zeit für ein nationales deutsches Gesetz oder Warten auf Europa?**

Es hat sich über viele Jahre gezeigt, dass unternehmerische Selbstverpflichtungen als gescheitert angesehen werden können. Ebenfalls hat offenbar ein Ansatz beruhend auf weichen Regelungstechniken wie Berichterstattungspflichten bislang nur zu geringen Verbesserungen im unternehmerischen Handeln geführt. Dies legt den Schluss nahe, dass gesetzliche Regelungen notwendig sind, die Unternehmen verpflichten, Verantwortung für ihre Lieferkette zu übernehmen. Um wirkungsvoll zu sein, benötigen solche Gesetze auch Sanktionen.

Für die Diskussion um ein deutsches Lieferkettengesetz bedeutet dieser internationale Blickwinkel folgendes: Zunächst einmal hat Deutschland anders als andere europäische Staaten bislang noch kein eigenes Lieferkettengesetz. Das ist für eine führende Exportnation erstaunlich. Deutsche Unternehmen haben einen wesentlichen Einfluss auf Arbeitsstandards in globalen Lieferketten. Ein zeitlich späteres Gesetz hat aber den Vorteil, dass Deutschland aus den Erfahrungen anderer lernen kann. Konkret bedeutet dies, dass der umfassendere Ansatz mit einer breiten Abdeckung von Lieferkettenproblemen der richtige ist. Ebenfalls hat

sich gezeigt, dass verpflichtender formulierte Gesetze mit strengeren Sanktionen offenbar einen stärkeren Einfluss auf die Lieferketten – Governance transnationaler Unternehmen haben.

Allerdings stellt sich nunmehr die Frage, ob angesichts aktueller Bestrebungen für eine europäische Regelung ein deutsches Lieferkettengesetz überhaupt noch notwendig ist? Die Europäische Kommission hat in einer kürzlich veröffentlichten Studie Regulierungsoptionen für Sorgfaltspflichten in der Lieferkette untersuchen lassen. Der oben angesprochene „Flickenteppich“ aus verschiedenen nationalen Gesetzen zur Unternehmensverantwortung in globalen Lieferketten könnte eine Binnenmarktkompetenz der EU nach Art. 114 AEUV begründen.

Trotz dieser aktuellen positiven Entwicklungen auf europäischer Ebene wird hier vertreten, dass dennoch ein nationales Gesetz in Deutschland notwendig ist. Diese Ansicht beruht auf mehreren Gründen. Zunächst wird sich erst zeigen müssen, ob auf europäischer Ebene eine solche Regelung überhaupt durchsetzbar ist. Und wenn ja, dann ist fraglich, wie streng ein solches Gesetz ist und welche Sanktionen es enthält. Dahingegen kann ein nationales Gesetz schneller kommen, gerade wenn die aktuelle Dynamik in der Diskussion genutzt wird. Durch ein solches Gesetz kann verhindert werden, dass noch mehr wertvolle Zeit für wichtige Themen wie Menschenrechte und Umweltschutz in Lieferketten verloren geht. Mit einem eigenen Gesetz würde Deutschland nicht nur endlich als Exportnation auch Verantwortung für globale Lieferketten zeigen, sondern es könnte auf eine Führungsrolle in der europäischen Diskussion einnehmen.

Dass für deutsche Unternehmen Nachholbedarf besteht, zeigt sich nicht nur an Lieferkettenskandalen, sondern auch an einem anderen Beispiel: Der Autor dieses Beitrags hat im Jahr 2017 in einer Jury für ein [Compliance-Transparenzrating](#) des Anlegermagazins Fuchsbriefe mitgewirkt und war darin für die Analyse der Lieferantenkodizes der DAX30 – Unternehmen zuständig. Wenig überraschend war, dass viele der untersuchten Kodizes recht knapp und vage formuliert waren. Wesentlich überraschender war allerdings, dass sechs der dreißig DAX 30 – Unternehmen damals auf ihrer Homepage nicht einmal einen Lieferantenkodex veröffentlicht hatten. Dies allein zeigt bereits, dass sich ohne gesetzliche Regelung oft leider nur wenig tut.

